

自治体議会議員の法的な位置づけと議会改革に向けての視点 大森 彌

はじめに

本日は、都議会の議会改革検討委員会における有識者ヒアリングの講師として、「自治体議会議員の法的な位置づけと議会改革に向けての視点」と題して、まず40分ほどお話しし、20分ほど質疑をさせていただくことになっています。限られた時間でありますので、細かい点にまでは及べないと思いますので、あらかじめご了解ください。なお、資料を用意し、配布してありますので、適宜ご参照ください。このうち、「自治体議会議員の新たな位置づけ」は、私が座長を務めた「都道府県議会制度研究会」が今から10年ほど前にまとめた最終報告の概要ですが、後ほど簡単に触れますように「公選職」構想になっています。

2 基本制度について

最初に、自治体議会の基本制度について、2点、触れておきたいと思います。

1つは、議事機関としての議会と二元的代表制についてです。

● 憲法93条は「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と規定しています。議会の設置は憲法要請です。これに照応する規定は長（首長）に関してはありません。

また、議員になるためには住所要件が課せられていますが、長にはその要件はありませんから、どこの住民でもいいわけです。

こうしたことから、住民自治の根幹をなす機関は議会であるといえます。従いまして、議会には住民自治の根幹をなす機関にふさわしい働きをしているかどうかが問われます。

● 93条の第2項には、地方公共団体の長、その議会の議員・・・は「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」とありますが、私どもは、これを二元的代表制と呼んでいます。二元的代表制についての大切な理解は、これが国の政治形態と違っていているということです。

国では、国民の代表者を国会に集中させていますので一元的代表制となっており、国会と内閣の間に制度上与野党関係が生まれます。自治体の場合は、議会議員と首長が別々に直接選挙で選ばれますので、両者の間に、少なくとも国の場合のような与野党関係は生まれません。

しかし、都議会の場合に典型的にみられますように、ほぼ中央政党に系列化された議会会派が知事選に深くに関与するため、選挙戦の構図が知事と議会の関係に持ち込まれ、与野党意識が強く議会活動に反映しています。政党化が進んでいる道府県議会も同様な傾向が見られます。

この与野党意識が、議会と首長とが住民の代表機関として競い合うために程よい緊張と牽制の関係を維持することを阻害していないかどうかという疑問が出てきます。

ところで、二元的代表制は、もともと、特定の首長を選んだ民意と、議会議員の構成現われた民意がずれることがあることを前提にしています。本質的にはそんなに安定している制度ではないのです。ですから、馴れ合わず相互に牽制しあいながらも、よりよい自治体の意思を確定し実施するために折り合いをつけ自治体運営に停滞をもたらさないようにしていかなければならないのです。これこそが、議会議員と首長の双方に問われる政治的なセンスと力量の問題になるのです。

もう一つは、自治体が法人であり、機関を置いて任務を遂行していることの意味について、です。

● 地方自治法は「地方公共団体は、法人とする。」と定めていますが、およそ法人は、必ず、その機関を設けて任務を遂行させています。議会は議事機関あるいは議決機関、首長は執行機関、そして、職員は、この二つの機関の補助機関とされています。

しかし、法人も機関も観念でして、実際には、その任務は生身の人間に遂行させています。首長も議員も職員も生身の人間ですから、十人十色の個性をもっています。ですが、こと、自治体の機関としての任務を遂行するうえでは、職能人に徹することが求められ、その限りで人格は問われないのです。例えば、男女区別、出身、学歴等とは関係なく、議事機関としての任務を適格に遂行してくれれば誰でもよいのです。適格に任務を遂行できなければやめてもらうことになっています。首長と議員の場合は選挙で選ばれますが、実際に、当選後、それぞれ機関としての任務を適格に遂行できるかどうかの問題になります。

● 以上のことを前提にして、本題であります自治体議会議員の法的位置づけについてお話ししたいのですが、この議論は、自治体議会の機能強化の問題と関係していますので、両者を絡めてお話をしたいと思います。お手元の資料を適宜参照していただければと思います。

3 自治体議員の法的な扱いの問題点

まず、これまで、自治体議員は法的にどのように扱われてきたかをお話しします。

● 条例で決められた人数の議員が4年任期で議会を形成します。4年ごとにそれまでの議会が終わり、新たな議会が始まりますから、何回当選したかの期数には関係なく、4年ごとに新たに選ばれた議員で議会は構成されます。

● 議員の定数については、現行では、各自治体の条例で決めることになっており、地方自治法に根拠規定はありません。ですから、例えば、都議会の場合は、なぜ、127人なのか、都民がそれなりに納得できるように説明できなければならないのです。少なく

とも、かつてのように段階別の人口規模を基準にして議員数を決めるのではなく、合議体としての任務を遂行するには何人の議員が必要なのか考える必要があります。都議会の場合も本格的な検討が必要かも知れません。

● ところで、選挙で当選しますと、選挙管理委員会から当選証書を授与されますが、その時から任期が切れるまで、議員は、地方公務員の特別職として活動します。首長も同じです。特別職には、副知事、副市区町村長、行政委員会の委員なども含まれますが、議員と首長は選挙で直接選ばれるという点、基本的に異なっており、私は「公選職」としての位置づけをすべきではないかと考えています。

● この問題を考える上では、資料にありますように自治法 203 条、204 条の規定の検討が必要です。

203 条の 1 は 4 箇条から成っています。2008（平成 20）年改正前までは、現行の 203 条の 2 の中に組み込まれていたのです。203 条は一般職の非常勤職員に関する包括規定です。どう見ても議員は非常勤として扱われているようにしか思えません。しかし、「その他」の次に「の」がないから、この条文は、議員を非常勤だと規定しているのではなく、単に「報酬を支給しなければならない」ことを定めているだけだというのが国の解釈です。どうも釈然としません。

● 確かに自治体に報酬の支給を義務づけていますから、議員は有給職です。この点は戦前の無報酬の名誉職であった時代とは違います。ただし、有給ですが、一般職の常勤職員の給料に当たる生活給ではないとされています。

しかし、怪我や病気で議会を休んでも、あるいは議会が閉会中でも、月額報酬の支給がありますから、給料と同じようにも見えます。この月額支給を認めている点では一般職の非常勤とは違いますし、3 項で「期末手当を支給することができる」とされていますが、これは非常勤には支給されていないものです。期末手当は報酬の一部ですから、議員の報酬は本則の報酬額に期末手当を加えた額ということになります。

ちなみに、期末手当が支給されるようになったのは、国会議員に支給されるなら自治体の議員にも、という理由だったそうです。

● 自治体議会の議員は、国会議員や自治体の常勤職員との兼職は禁じられていますが、常勤職のような職務専念義務はありませんし、営利企業への従事の制限もなく、別途生活を維持するための職業を持ってもよいことになっています。これは、どうみても非常勤の扱いです。ところが、非常勤であれば期末手当の支給はおかしいのですが、これが議員には支給されていますから常勤職の扱いともいえます。

● このような整合性に欠けているのは、203 条で、一般職の非常勤職員の包括規定に入れ込んでいるからです。そこで、203 条を改めるべきだと国に要請し、現行の自治法のように区別することになったのです。それでもなお、期末手当を含む議員への報酬はいったいどういう性質の公費支給なのかははっきりしないのです。

● 203条の2項では、職務に要する費用の弁償をすることができることになっており、これは非常勤扱いなのですが、これは交通費なのか、月額報酬には含まれない一回ごとの実働への報酬なのか不明でありました。

● さらに問題であったのは、費用弁償の対象となる「職務」に関する扱いでした。費用弁償は、戦前、議員が無報酬の名誉職であった時の実費に当たるものでした。それが、戦後、地方自治法で報酬を支給しなければならなくなったにもかかわらず、きちんと検討しないまま、持ち越されたものです。

それが都議会の場合はいつ最近まで会議に出てくると、日当のように一日1万円が支給されていたのです。これが廃止されたのは当然です。今日では、この費用弁償は、公務出張の旅費支給を別にすれば、議員が会議の招集に応じて出かけることにかかる実費＝交通費と考えるのが一般的です。

● ところで費用弁償の対象となる職務は、従来、自治法に明定されている正規の会議へ出席することだと極めて狭く解釈されていました。それ以外の会議への出席に費用弁償することは違法だとされていたのです。職務をこのように狭く解釈するのは、議会活動の実際にそぐわないではないかということで、2008（平成20）年に自治法の改正があり、「議会は、会議規則の定めによって、議案の審査又は議会の運営に関する協議又は調整の場を設けることができる」ことになり、「職務」の範囲が拡大しました。しかし、公選職としての自治体議員の職務とは何かを考える上では、まだ十分とはいえないのです。

4 政務活動費と議員活動

自治体議員に対する公費支給ということでは、政務活動費について触れる必要があります。

● 2000（平成12）年までは、例えば県政調査研究費といった名目で、議会会派に対して「公益上必要がある場合」の補助金として政務調査費に類するものが出されていたのです。いきさつは、国会議員に立法事務費が出ているのだから都道府県議員にも、それに類するものを出してもらおうということでした。

しかし、これは法的な根拠があやしく不透明な公費支出だという批判が出て、自治体議会3団体から自治法に位置付けてほしいという要望が出され、2000年に自治法の100条の中に議員立法で政務調査費が新設されたのです。「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、会派又は議員に交付することができる」とされました。自治法では会派という言葉はここだけしか出てきません。

ところが、政務調査費の使途に関して住民等から批判が絶えない一方で、議員の間には「調査」に関わらせていることが使途を窮屈にしているという不満が少なくなく、2012（平成24）年改正で、「その他の活動」の6文字を入れることになったのです。これも議員立法でした。使途の透明性の確保に努めることを前提に、例えば国などへの陳情活動や住民からの相談にかかわる交通費なども認められるようになりました。

● 政務調査費が考えられたときに参考にされたのは国会議員に支給されていた「立法事務費」でした。それは、「国会が国の唯一の立法機関たる性質にかんがみ、国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するため」とされています。自治法の第100条に規定された「政務調査費」は「その議会の議員の調査研究に資するため」でありました。「立法事務費」と「政務調査費」は似ているのですが違います。政務調査費が議事機関（立法機関）としての自治体議会の充実・強化を図ろうとしていたとは思えないからです。

自治法で100条の調査にかかわらせていたということは、首長等の事務事業の執行をめぐって、不透明なこと、不適切なこと、住民との関係で問題が発生していることなどの調査機能を想定したことを窺がわせませす。したがって、自治体議会の会派ないし議員が政務調査費を受給しているからといって、それで条例立案等の政策形成の機能を行えという趣旨とは考えにくいのです。調査研究を「政務」に関わらせている、その「政務」とは何かをはっきりしていないからです。

● 現在の政務活動費は、会派及び議員が実施する調査研究、研修、広聴広報、要請陳情、住民相談、各種会議への参加等、自治体の政策課題及び住民の意思を把握し、自治体の政策に反映させる活動などに要する経費に使われていますから、こうした活動は公費を使い得る議員活動であるといえます。政務活動費の支出に係る領収書その他の支出の事実を証する書類又はその写しを併せて議長に提出しなければならないことになっているのは、ご承知の通りです。

● 政務活動費は、議員報酬と異なり、「交付することができる」というように、支給もその額も自治体の任意となっています。必ず交付しなければならないものではありません。また、必要な経費の一部ですから、使い切る必要もありません。したがって、支給するのであれば、その理由を住民に十分説明できなければならないと思います。

もちろん、政務活動費は政党活動や後援会活動などの、いわゆる政治活動に自由に使えるお金ではありません。使途を巡り、批判が絶えませんが、思い切って政務活動費を廃止した自治体議会（大阪の泉南市の例）もありますし、廃止して、その分を議員報酬に組み入れたらどうかという議論もあります。議員活動と公費支給との関係をさらに検討する必要がありそうです。

● 私は、政務活動費における「政務」の意味を、議会会派による政策の立案・審議の機能に引き寄せて解釈し、その機能が適正に発揮される方向で政務活動費の使途を転換する必要があるのではないかと考えています。もともと、100条の「調査」は議会ないし委員会で行うことができるし、また、「調査」ということでは、2006（平成18）年の地方自治法改正によって、議会は、「議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験者等にさせることができる」こととなっています。それだけ政務活動費を使って議員または会派が「調査」を行う必要性は減じているのではないかと思います。

● ついでながら、いま、都議会で問題になっている議会公用車について一言述べておきたいと思います。

公用車使用は費用弁償による現物給付といえます。公用車使用が、議会の議員が職務を行うため要する費用に当たるかどうかの問題になります。

議長・副議長が議会を代表する公務のために外出用に公用車を使うことは一般に認められていると思います。それを委員会の委員長にまで認めるかどうかは、その外出が議会を代表する公務かどうかによっていると考えます。議員が議案審査や事務調査等のために議会がその議員を派遣する場合に車での外出が適当な時も認めて然るべきでしょう。

しかし、これら以外の公用車使用は原則禁止してしかるべきだと思います。それは議員であることに伴う特権のようにみえるからです。選挙で当選することによっていろいろとご苦労があると思いますが、選挙で選ばれたからといって、偉くなったわけではないし、特権を得たわけではありません。議員を住民の「選良」であると表現することがありますが、それは、むしろ、驕ったり、横柄であったり、威張ってはいけない、というように自らを律する責任の意味であると理解すべきです。

なお、公務のために公用車を使用するに際しては、車種を含め運用コストを適正化することは当然のことです。

5 公選職としての自治体議会議員

それでは、自治体議会の議員を公選職と位置づけるべきかについてポイントをお話します。なお、資料として、概要版を配布しておりますので、ご一読ください。

● 今まで述べてきましたように、公費支給との関係で見ますと、議員の位置づけは明確になっていないのです。

実は、首長についても同様なのです。自治法 204 条にあるように、公費支給の点では首長は明らかに常勤職扱いになっています。給料及び旅費が出て、期末手当だけではなく、なんと退職手当もついており、しかも退職年金も支給されています。どうみても、公費支給の点で見ると、職務専念を義務づけて然るべきだと思います。

しかし、首長にも職務専念の義務はありませんし、他に職業を持つてはいけないことにはなっていません。給与及び旅費の支給を受けているから一般職員のように常勤というわけではありません。首長の行動には、相当な融通性が許容されているといえます。このように、現行制度上における首長の位置づけに関しても、一貫した説明をしにくい点があるのです。

● 同じく選挙で選ばれながら、公費支給の点で、首長と議会議員の扱いが、相当に違っているのは、結局、常勤か非常勤かという区分が前提になっているからではないかと思えます。両者を公選職として位置づけなおし、自治法の条文上の位置も、203 条、204 条から切り離すべきではないか、そういう趣旨の要請が自治体議会 3 団体から国に出されたのです。

● 議員は、住民の直接選挙により選任される政治家であり、住民自治の根幹をなす機関としてそれにふさわしい位置付けにすべきではないかと考えたのです。具体的には、議員の行動を一般の職員と同様の意味での狭義の勤務時間で捉えるべきではなく、信託された責務を果たすための不断の調査研究、住民との意思疎通のための活動などを含めて捉えるべきであるとししました。

● それは、公選職としての議員には次のような特殊性があるからです。

① 上司の下で時間的、場所的に管理される存在ではなく、住民の代表者として自律的に判断し、その責任を住民に対してとる立場にいること。

② 議員は、住民を代表してその意思を自治体の政策運営に反映させ、事務事業の執行を監視することを任務としており、議員としての職務を遂行しているかどうかを、その活動が行われる場所が議会内であるか否かによって判断すべきではないこと。

③ 一般職の公務員が一定の監督・管理の下で職務を遂行しているのに対して、議員が行う調査研究活動や住民意思の把握活動は、個々の議員の自己責任で行っていること。

● こうした特殊性は、住民によって直接選挙されたことに由来し、その職務遂行については、相当の自由度が保障されてしかるべきではないかと思えます。

そこで、常勤職・非常勤職という区分基準に代えて、住民の直接選挙により選任される議員及び首長の職務の内容や職務遂行形態の特殊性に着目した位置付けを提言したのです。議員の位置付けに関しては、その住民代表機能の発揮など、地域における政治を担う議員が果たすべき職責との関連から検討して、その職務の内容・範囲を定義し位置づけるべきであるという根本的な問題提起をしたものでした。

● 国側は、地方制度調査会の答申で、「議員について、常勤・非常勤という職の区別とは別に、「公選職」という新たな概念を設け位置づけの変更を行なうべきであるという意見があるが、この点については、「公選職」にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をどのように考えるか、などの論点があり、引き続き検討する必要がある。」とししました。いたって消極的な反応でした。

自治体議会議員の法的位置づけは明確でなく、その活動と定数と処遇の関係を総合的に説明できないため、多くの心ある議員たちは、自分たちに関する世間の評価イメージと活動実態の狭間で悩んでいます。「引き続き検討」とされたのですが、何とか自治法改正に持ち込みたいものと思っています。

6 議会審議の活性化

こうした大きな改革課題は残っていますが、現在の制度を活用して、議会と議員の任務を果たすために議会審議を活性化させることはできます。この点について述べて締めくくりたいと思います。

● 議会の機能を大別すれば、①団体意思を審議・決定する機能、②執行機関を監視する機能、③議会運営を管理する機能であります。議会審議を活性化するという観点から、次の点が重要ではないかと思われま。

● 自治体の執行機関が、予算編成権と議案提出権を持ち、多くの職員を補助機関として使って、自ら実施すべき事務事業の企画立案自体を行っているため、どうしても、議会審議が執行機関への質問という形で行われ、議員同士の討議が少なくなりやすいのです。

● 議会議員の一般選挙で選ばれた議員は、選挙戦で、それぞれ、いわゆる選挙公約をかかげていますが、選挙公約は政策の提案ですから、当選後に、それを執行可能な原案にしていく必要があります。ある公約を掲げて当選したのだから、その公約はほとんど原案ないし決定事項だと思込んでいる人もいますが、それは明らかに誤解でして、自治体の政策決定過程に乗せなければなりません。これは首長の場合も同じです。

その過程で、他の議員と協議し、修正・妥協する必要があるほうが普通です。都道府県議会の選挙では、選挙区制度になっていますので、選挙区の住民意思を体現すると同時に、自治体住民全体のことも考慮しなければなりません。

● ともかく、4年間で、自分はこういう政策を実現したいと訴えて議員になるわけですから、他の議員の公約との異同を精査し、実現に向かって、政党内を超えて共同歩調をとることこそ議会審議における議員間討議の意義だと思います。もし、議会が協議の上一致して政策提案をまとめあげることができれば、その議会の政策形成能力のことを、私は「チーム議会」の成立と呼びたいのです。

● そのためには、今ある制度を積極的に活用することもできるはずですが。執行機関側の出席を求めず、必要があれば、本会議でも参考人質疑や公聴会を頻繁に開いて、政策情報を吸収し活用すればよいのです。また、議案審査や事務調査に必要な専門的事項の調査には、議会が、学識経験者等の専門的知見を活用することができるようになっていいます。議会審議への住民参加の道も開けているのです。

● 2012（平成24）年改正で、通年会期制の導入が可能になりました。条例によって定例会及び臨時会を設けず、通年の会期とすることができます。

これは、議会の招集権問題への国の暫定的な対応だったのです。議会の招集権が首長に専属していて議長にないのですが、その理由は議会審議の案件のほとんどが執行機関から提案されているからだそうです。納得できない理由ですが、招集権が首長にあるとしても、通年会期にして、年度当初に首長が議会を招集すれば、後は随時、議長が会議等を開会できます。通年会期制にして、隔週の定例日に本会議を開くなどの運用もできるのです。

● 年度末に地方税改正の必要がありますが、これまで一貫して「議会を招集する暇が

ない」ことを理由に首長の専決処分で決めてきました。「代表なければ課税なし」といいます。住民自治の根幹をなす議会が、税の変更を審議せずに首長の専決処分に委ねているのは、その真価を問われかねないのです。通年会期にしておけば、短時間でも議長は会議を開き、審議・決定できます。

さらに、自然災害等の非常事態発生の際は、漸次休会にして、適時に再開することも容易になります。

● 都議会のような大議会で、しかも議員が政党会派に分かれている場合は議会審議のうで議会運営委員会（議運）の機能は特に重要です。議運は1991（平成3）年から設置可能になりましたが、どの自治体でも設置して議会運営を行っています。

地方自治法109条3項で議運は、①議会の運営に関する事項、②議会規則、委員会に関する条例等に関する事項、③議長の諮問に関する事項について、調査を行い、議案、請願等を審査することになっています。

都議会の場合は、議運の委員数が23人の大所帯ですので、非公開の理事会をおいて、会派間の調整を図りつつ、議会運営に関する具体的な内容を決めています。この議運が、いわば「チーム議運」となって、鋭意、議会改革に乗り出すかどうかは今後の都議会のあり方に大きな影響を与えたいと思います。特に各会派の幹事長がメンバーになっている理事会の役割は重要だと思います。

おわりに

● かつて、議会事務局の仕事は「庶務」と規定されていました。いまは、「議会に関する事務」になっています。全国の自治体の中で、議員数より議会事務局の職員数が上回っているのは都議会のみです。職員定数は148人です。都議のみなさんが、都議会の補助機関である議会局職員を大いに活用され、立ち遅れてきた都議会改革の速度を上げ、できれば全国の自治体議会の先頭に立って議会制度改革を進めてくださるよう願って私の話を終わりにさせていただきます。

（これは、平成29年12月7日に東京都議会第2会議室で行われたヒアリングでの講演記録であるが、あらかじめ準備した内容に時間の制約で触れられなかった点があり、それを補足した。大森彌）